

Indice

Introduzione.	
Democrazia deliberativa e politiche di bilancio	7
Primo Capitolo: Terza trasformazione della democrazia: crisi della rappresentanza, partito e democrazia deliberativa	15
1. <i>La terza trasformazione della democrazia</i>	15
2. <i>Il concetto di rappresentanza politica e il suo ripensamento</i>	39
3. <i>Partito e rappresentanza</i>	52
4. <i>L'evoluzione del partito e critica della forma partito</i>	58
5. <i>Una conclusione provvisoria</i>	67
Secondo Capitolo: Elementi per l'analisi politologica delle politiche di bilancio e democrazia deliberativa	75
1. <i>Introduzione: non c'è una politica neutrale, ossia non c'è un bilancio neutrale</i>	75
2. <i>Definizione politologica di bilancio</i>	84
3. <i>Bilancio e processo incrementale, tra custodi della spesa e unità di spesa. Modelli interpretativi</i>	90
4. <i>Incrementalismo e alternative all'incrementalismo</i>	99
5. <i>La critica di Wildavsky alle metodologie anti-incrementali</i>	104
6. <i>La necessità di controllare l'incremento dei bilanci e le politiche del risanamento</i>	109
7. <i>La spending review. Sguardo d'insieme e percorso italiano</i>	117
8. <i>Conclusione. Politiche di bilancio e deliberazione</i>	135
Bibliografia	145

Introduzione

DEMOCRAZIA DELIBERATIVA E POLITICHE DI BILANCIO

Stiamo vivendo un’innegabile crisi di legittimazione per la democrazia contemporanea, i cui indicatori sono il livello di fiducia declinante nei confronti dei partiti e delle istituzioni e una distanza sempre più preoccupante tra i governanti e i governati. Non è solo l’istituto parlamentare ad essere messo sotto rinnovato attacco, ma nell’insieme tutte le forme di mediazione e rappresentanza politica, anche il governo e i partiti. Non solo, anche la stessa evoluzione del sistema politico viene ampiamente sottoposta a critica, sia sul versante della rappresentanza, sia su quello della cittadinanza¹. Mentre una volta nella scienza politica, dopo per la verità la resistenza della scienza giuridica all’inizio dell’ap-

* Questa pubblicazione nasce all’interno di una ricerca sulla “Governamentalità e biopolitica” coordinata dal prof. G. Fiaschi. Ringrazio il coordinatore prof. Fiaschi, il prof. G. Gangemi che mi ha affidato un insegnamento all’interno del corso di laurea magistrale di Scienza del governo e Politiche pubbliche dell’Università degli Studi di Padova, permettendomi così di approfondire la tematica delle politiche di bilancio, e in particolare l’amico Merio Scattola, senza il quale tale lavoro non avrebbe visto la luce e alla cui memoria vorrei dedicare questo scritto.

¹ Cfr. N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013; id., *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Milano, Università Bocconi Editore, 2014. Si veda, da un punto di vista diverso da quello di Urbinati, un esempio di pubblicistica che si esercita, non senza tener conto di movimenti reali, sull’ipotesi del superamento delle elezioni per democratizzare la democrazia mediante la progressiva introduzione di corpi rappresentativi sorteggiati: D. Van Reybrouck, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

parire dello stato dei partiti, era ormai ritenuto un luogo comune che non vi potesse essere democrazia senza partiti, oggi invece comincia a diffondersi la tesi che, visto i partiti cosa sono nella realtà, si possa parlare di democrazia senza partiti (e non certo secondo le previsioni di Adriano Olivetti)².

Non si sta tematizzando una percezione, ma semplicemente un dato che la ricerca sociale riporta: la fiducia nei partiti è in forte riduzione, come la partecipazione e la militanza nei partiti e la partecipazione al voto³. Si potrebbe evidenziare quindi, senza tema di smentita empirica, una vera e propria crisi della rappresentanza politica (nel senso di una crisi di legittimazione dei soggetti che la svolgono innanzitutto), alla quale si dovrebbe rispondere non solo tramite l'analisi concettuale e storica, ma anche proponendo, senza astrarre da ciò che potremmo definire già maturo, una nuova creatività istituzionale⁴. Infatti a questa crisi non vi è solo una risposta legata alla sola perdita di fiducia e di legittimazione nei partiti o nel sistema politico, vi è anche, specialmente in presenza di crisi sociali ed economiche, l'evidenza di una storia che si rimette in moto, della nascita di nuovi movimenti, di nuove forme poli-

² Cfr. D. Palano, *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015, pp. 7-20. Su Adriano Olivetti e la sua proposta di superamento della democrazia dei partiti, cfr. A. Olivetti, *Democrazia senza partiti*, Roma-Ivrea, Edizioni di Comunità, 2013 (ed. or. 1949). In generale come proposta istituzionale radicalmente altra rispetto alle forme istituzionali storiche: A. Olivetti, *L'ordine politico delle Comunità*, a cura di D. Cadeddu, Roma/Ivrea, Comunità Editrice, 2014 (ed. or. 1958).

³ Cfr. a titolo di esempio si può considerare una rilevazione puntuale alla vigilia della nuova ristrutturazione avvenuta del sistema politico italiano <http://www.eurispes.eu/content/la-fiducia-dei-cittadini-nelle-istituzioni-rapporto-italia-2013>; come peraltro, invece, con una visione più ampia europea e di medio periodo si può comunque rilevare un calo della fiducia nei parlamenti e nei governi: cfr. F. Raniolo, *I partiti politici*, Roma-Bari, Laterza 2013, p. 214, per un calo della *membership* nei partiti, *ivi*, p. 211, e sulla crisi di legittimità, *ivi*, pp. 79-83. Si veda poi le ricche statistiche riportate D. della Porta, *I partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2009², spec. pp. 68-75 (sul calo della iscrizione e militanza ai partiti), pp. 101-110 (sul calo degli elettori e sulla volatilità del voto).

⁴ La scienza politica evidentemente non è solo un discorso apofantico, ma implica proposte prescrittive di innovazione. Si pensi come esempio a quelle avanzate da G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1995, il capitolo IX, "Il presidenzialismo alternante: una proposta", pp. 167-174.

tiche, di nuovi partiti. Le ricerche empiriche politologiche ci descrivono questo fenomeno in termini di disallineamento, di decongelamento, di mobilitazione cognitiva sempre più individuale, di crescita di nuove forme di cittadinanza, magari grazie ai nuovi strumenti tecnologici⁵. Si consideri a titolo esemplificativo il recente volume di Ceccarini, *La cittadinanza online*. E tuttavia questo avviene in forme differenziate, vi sono corpi politici più o meno attraversati da questi movimenti e mutamenti. Non solo, ma servono proposte istituzionali, per incrociare questi movimenti.

Tornando ad un piano del discorso contemporaneo e un po' più generale, è quindi un dato la crisi della rappresentanza politica. Non siamo solo in una fase di crisi della cosiddetta governabilità e quindi di sovraccarico (crisi che c'è e che alimenta la crisi nella rappresentanza), a cui peraltro si tende a rispondere con l'assolutizzazione del decisionismo astratto, senza comprendere la centralità dell'implementazione e della valutazione⁶, ma osserviamo appunto una estrema crescente sfiducia tra rappresentati e rappresentanti, a cui anche qui si tende a rispondere nella medesima maniera, assolutizzando meccanismi della comunicazione politica, estremamente semplificante, spettacolarizzante e personalizzata⁷. Una comunicazione, peraltro, che si avvita in una sorta di gara "al rilancio di promesse elettorali che dovrebbero trasformare l'impotenza reale in una forza virtuale, continuamente smentita dai fatti e obbligata a riguadagnare credibilità con nuove dichiarazioni volontaristiche"⁸. Questa nuova forma dell'azione politica, definita anche

⁵ Cfr. L. Ceccarini, *La cittadinanza digitale*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 85-100.

⁶ Si veda la lucida analisi di S. Cassese, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo di governare*, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012-2013 di "Italiadecide", Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio, 2013. Cassese sottoponendo a critica il quadro italiano, mette in evidenza le esigenze normative implicite nell'intero ciclo delle politiche pubbliche, dalla messa in agenda alla valutazione.

⁷ Sulla comunicazione politica si consideri in termini introduttivi e generali: G. Mazzoleni, *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino 1998. Sul *marketing* politico M. Cacciotto, *Marketing politico. Come vincere le elezioni e governare*, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁸ Cfr. C. Salmon, *La politica nell'era dello storytelling*, Roma, Fazi 2014 (ed. or. 2013), pp. 111-112.

democrazia del pubblico o dell'*audience*, cerca con il *marketing* politico di ricaricare la fiducia, seguendo quasi una logica di continuo rilancio del prodotto politico, la cui vita sembra diventare sempre più breve. Le nuove forme di comunicazione di massa (quelle centrate sul web e sugli strumenti tanto amati e funzionali al *direct marketing*⁹), peraltro, favoriscono questa tendenza, che si alimenta di una continua forma di accelerazione sociale, che produce alienazione (da questo punto di vista, ossia quello della tematizzazione dell'accelerazione sociale, è stimolante il programma di ricerca di riattivazione e ri-articolazione di una teoria critica che propone Hartmut Rosa¹⁰). Un rapporto, quello tra rappresentati e rappresentanti, che, pur sotto la dinamica comunicativa, non può certo aggirare le forme di mediazione funzionali (si

⁹ Mi riferisco in questo caso ai pc, ai tablet e agli smartphone.

¹⁰ Cfr. H. Rosa, *Accelerazione e alienazione. Per una teoria critica del tempo nella tarda modernità*, Torino, Einaudi, 2015. Rosa cerca di riproporre le condizioni di sviluppo di una rinnovata teoria critica della società, partendo dal dato analitico dell'accelerazione sociale. Dal punto di vista politico la modernità politica ha immesso nella concettualità politica l'accelerazione temporale e lo schiacciamento dell'esperienza sull'aspettativa: si pensi alle analisi di R. Koselleck, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1979, trad. it., *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, Genova, Il Melangolo, 1986. Rosa nella sua analisi caratterizza l'accelerazione come legata ad un processo di alienazione che dal punto di vista politico implica però non un aumento del tempo a disposizione, bensì l'opposto: "...nel processo di accelerazione sociale... le risorse di tempo a disposizione dei politici stanno diminuendo, non aumentando: poiché è cresciuta la velocità dell'innovazione tecnologica, delle transazioni economiche e della vita culturale, occorre prendere un numero maggiore di decisioni in un tempo minore e quindi i processi decisionali seguono ritmi più elevati. Dunque gli orizzonti di tempo e gli schemi temporali della formazione di una volontà deliberante e democratica e le sfere della tecnologia, scienza, economia e cultura divergono verso posizioni opposte. Il risultato sembra chiaro: nella politica tardomoderna non è più (se lo è mai stata) la forza dell'argomentazione migliore a decidere delle politiche future, ma il potere dei rancori, dei sentimenti istintivi, di metafore e immagini suggestive" (H. Rosa, *Accelerazione e alienazione*, cit., pp. 62-63). E pertanto – e si tratta di una sfida alla democrazia deliberativa non da poco – "politici e movimenti vincono le elezioni perché sono 'cool', non perché hanno idee, programmi e tesi articolate... le maggioranze si formano fabbricando e tessendo eventi, non argomentando" (ivi, p. 63). Insomma per Rosa è possibile che le argomentazioni siano diventate troppo lente per la velocità del mondo tardomoderno.

pensi all'apparato tecnico-amministrativo), le *performance* dell'economia capitalistica¹¹ e del declinante *welfare state*¹².

La stessa riflessione su forme nuove di cittadinanza e azione politica, come quella della cosiddetta cittadinanza attiva e sulla qualità della democrazia testimoniano questa crisi¹³, oppure come quella della cosiddetta cittadinanza *online* del cittadino monitorante¹⁴, – un quadro che sembra confermare empiricamente l'analisi di Rosanvallon sulla controdemocrazia¹⁵ –, ci danno il senso inoltre come appaia non sufficiente la proposta legata al rafforzamento della pratica democratica deliberativa e partecipativa, almeno collegata alla mera proposizione di strumenti, magari anche definiti in termini di protocollo e brevetto¹⁶, se individua questa pratica mediante forme che assumono la caratteristica,

¹¹ Cfr. la recente letteratura economica di maggiore diffusione che ha toccato diverse questioni legate al tema dello sviluppo economico: T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani 2014; M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Roma-Bari, Laterza, 2013; E. Moretti, *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Arnoldo Mondadori, 2013. Al di là di queste ricerche economiche che riportano nell'analisi economica per certi versi sia la lunga durata, che la geografia e lo Stato imprenditore, sul piano del nesso tra *performance* economica e legittimazione sostanziale di un corpo politico, si potrebbe richiamare la discussione sociologica degli anni settanta intorno alla crisi fiscale dello Stato: si faccia riferimento qui a J. O' Connor, *La crisi fiscal dello Stato*, Torino, Einaudi, 1977 (ed. or. 1973); C. Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt a.M., Campus, 2006 (ed. or. 1972); J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1973.

¹² Cfr. C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli, 2015.

¹³ Cfr. F. Gelli, L. Morlino, *Qualità della democrazia e innovazione locale*, Padova, Sapere, 2010; L. Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003; e soprattutto G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci 2013; si consideri anche G. Cotturri, *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*, Roma, Carocci 2013.

¹⁴ Cfr. L. Ceccarini, *La cittadinanza online*, cit., spec. pp. 163-201.

¹⁵ Cfr. P. Rosanvallon, *La politica nell'era della sfiducia*, Troina (En), Città Aperta, 2009.

¹⁶ Si pensi agli strumenti deliberativi codificati da Fishkin o da Dienel: cfr. il mio G. Tonella, *Politiche di partecipazione. Dalla filosofia politica alla scienza delle politiche: politiche deliberative, partecipative e di rendicontazione*, Padova, Cleup, 2012, pp. 219-290.

per via del loro formalismo e proceduralismo, di essere nuove forme di neutralizzazione, quanto la stessa rappresentanza politica¹⁷. E tuttavia la dimensione della pratica è quella, aristotelica, del *per lo più*, è una dimensione in cui si deve fare sincretismo e mediazione, con giudizio, circospezione, prudenza, analisi, ecc. delle nuove forme sopra indicate, in un terreno, quello della politica, che è per definizione comunque aperto alla conflittualità¹⁸.

Questo implica per la filosofia politica e soprattutto per la scienza politica la necessità di impostare una ricerca sulle chiavi di lettura ed interpretazione di questa crisi (che è anche una crisi di complessificazione del quadro delle interdipendenze politiche e della cosiddetta ascesa

¹⁷ Cfr. in L. Pellizzoni, (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, l'accenno all'interpretazione di Duso a p. 29 della concezione moderna della politica, che si riverserebbe nelle forme deliberative ridotte a formalismo e proceduralismo, così da esorcizzare nuovamente il conflitto, al pari della prestazione formale hobbesiana. Pellizzoni nell'analisi della democrazia deliberativa mette da un lato gli aspetti positivi che generalmente vengono individuati (*empowerment* dei cittadini, incremento della legittimità delle decisioni, innalzamento della qualità delle decisioni), e dall'altro le critiche dei detrattori, una è appunto il tema della futilità, giacché si ripropone la neutralizzazione politica della forma rappresentativa sotto mentite spoglie, una seconda critica è quella di coloro che mettono in evidenza la perversità di pratiche che comunque danno ai vari progettisti nuovi strumenti di strumentalizzazione e manipolazione, e infine una terza critica che è quella che evidenzia una interferenza inutile con la rappresentanza standard, aumentando il rischio di sovraccarico (cfr. *ivi*, pp. 25-34).

¹⁸ Michael Walzer fa particolare attenzione alla storia come giacimento di *exempla*, e alla politica pratica, tanto ad esempio, proprio in ragione di una relazione con la realtà effettuale, da criticare l'astrazione di una democrazia deliberativa che vorrebbe ridurre il soggetto umano a ragione deliberante, non comprendendo i processi reali della politica, passionali, strategici e conflittuali. Cfr. M. Walzer, *Deliberazione e cos'altro?* in M. Walzer, *Pensare politicamente. Saggi teorici*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 109-123, trad. it. parziale di M. Walzer, *Thinking Politically. Essays in Political Theory*, New Haven & London, Yale University Press, 2007, or. *Deliberation, and What Else?* in Macedo S., (ed.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, New York, Oxford University Press, 1999, pp. 58-69. Sulla dimensione agonistica della politica si veda anche C. Muoffe, *Sul politico. Democrazia e rappresentanza dei conflitti*, Milano, Bruno Mondadori, 2007 e E.E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960, trad. it., *Il popolo semi-sovrano. Un'interpretazione realistica della democrazia in America*, Genova, Ecg, 1998.

della *governance*)¹⁹. In lavori precedenti si è già evidenziato la natura contraddittoria del principio democratico e si è dato valore alla critica della storia concettuale come filosofia politica alla rappresentanza²⁰. Inoltre si era fatto leva sugli strumenti della democrazia deliberativa e partecipativa, non accettandone invece la cornice teorica implicita, per indagare nuove opportunità di pratica politica per i governati. Nella presente ricerca si volgerà l'attenzione sugli strumenti della democrazia partecipativa e deliberativa in rapporto alla tematica genetica della terza trasformazione della democrazia, collegandoli alla dimensione centrale del governo rappresentata dalle politiche di bilancio. Ciò ci permetterà di affrontare da un determinato punto di vista, considerata la dimensione politologica del processo di bilancio, la questione del miglioramento del dibattito dell'opinione pubblica, in maniera più approfondita. Questo approfondimento riaprirà la questione delle forme di partecipazione politica, cercando di fare i conti con la forma partito, collegando quest'ultima ad una visione di svolta verso l'utilizzo degli strumenti della democrazia deliberativa e partecipativa.

Perché è importante una riflessione sulla forma partito? Perché indubbiamente i partiti dalla loro comparsa e seguendo la loro evoluzione, sono stati i principali mediatori nel processo di costituzione della rappresentanza politica, sebbene per una fase siano stati considerati una sorta di corpo estraneo rispetto all'unità della sovranità²¹, e per questo la crisi della rappresentanza politica è esattamente una loro crisi. La partecipazione politica intesa come voto o *membership* nelle forze

¹⁹ Cfr. S. Cassese, *Chi governa il mondo?* Bologna, Il Mulino, 2013; id., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002; id., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 369-381 (l'ultimo capitolo intitolato: "Oltre lo Stato italiano").

²⁰ Mi permetto di rinviare al mio G. Tonella, *Politiche di partecipazione*, cit., pp. 13-54.

²¹ Per una critica nella fase genetica dello stato dei partiti si pensi al dibattito sulla rappresentanza nella repubblica di Weimar degli anni venti, a figure come Schmitt o Leibholz: cfr. G. Leibholz, *La rappresentanza nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989; C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928, trad. it., a cura di A. Caracciolo, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984. Si veda per una ricostruzione del dibattito: A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, Franco Angeli, 1996. cfr. anche su Schmitt e Leibholz: G. Duso, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, spec. pp. 145-195.

politiche tradizionali è anch'essa in crisi, proprio a partire dalla crisi della rappresentanza. I partiti, stanno lasciando il posto ad una deriva post-partitica, post-politica, anti-politica, post-democratica²². La crisi e la trasformazione della forma partito né è un indicatore²³, come lo è anche, il ritorno delle élite (della società civile, per usare una espressione però radicata nel contributo hegeliano alla filosofia politica), ossia il ritorno di uno scenario in cui gli intellettuali politici sono disarmati rispetto alle élite economiche²⁴.

Ora di fronte a queste sollecitazioni, cercheremo di volgere l'attenzione della ricerca sui partiti, non accettando il presupposto del primato del sistema politico, ma mutando punto di vista e concependoli come momenti delle politiche pubbliche. Si affronterà pertanto, in funzione del ripensamento della rappresentanza e del partito, la questione della terza trasformazione della democrazia in relazione allo sviluppo delle politiche deliberative e partecipative. Inoltre si cercherà di delineare la dimensione politologica del processo di formazione bilancio, come terreno per sviluppare un ragionamento sugli sviluppi della democrazia deliberativa e partecipativa in rapporto alla democrazia rappresentativa. Si tratta di un terreno che può comportare una riflessione sulle innovazioni istituzionali, sulla problematicità del quadro di formazione del processo di bilancio, e infine, specialmente approfondendo le possibilità analitiche del bilancio quale politica di rendicontazione, porre le basi per affrontare le questioni centrali del futuro (mi riferisco in particolare alla questione ecologica), al di là della dinamica accelerata e presentificante della comunicazione politica influenzata dal breve ciclo elettorale.

²² Cfr. C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003; P. Rosanvallon, *La politica nell'era della sfiducia*, cit., spec. pp. 247-254; N. Urbinati, *Democrazia in diretta*, cit., spec. pp. 161-173.

²³ Cfr. F. Raniolo, *I partiti politici*, Roma-Bari, Laterza, 2013; L. Ceccarini, *La cittadinanza online*, cit., p. 24.

²⁴ Cfr. R. Di Leo, *Il ritorno delle élites*, Roma, Manifestolibri, 2012.